Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 17.04.2019 www.osw.waw.pl

Szczyt w Dubrowniku: europeizacja i rozszerzenie formatu 16+1

Jakub Jakóbowski, Mateusz Seroka

W dniach 11–12 kwietnia w chorwackim Dubrowniku odbył się ósmy szczyt premierów państw Europy Środkowo-Wschodniej i Chin, nazywany formatem 16+1. Przyjęto na nim plan współpracy na kolejny rok („Wytyczne z Dubrownika"), skupiający się na kwestiach logistyki i transportu, a także promocji wzajemnego handlu, w szczególności w dziedzinie produktów rolnych i leśnych. W dokumencie zawarto liczne odniesienia do wspólnej odezwy ze szczytu UE–Chiny z 9 kwietnia, m.in. w zakresie wsparcia dla negocjacji nowego porozumienia o wzajemnych inwestycjach Chiny–UE (Comprehensive Agreement on Investment, CAI), realizacji europejskiej Strategii na rzecz połączeń pomiędzy Europą i Azją (Strategy on Connecting Europe and Asia) czy negocjacji handlowych UE–Chiny w ramach Światowej Organizacji Handlu. W trakcie szczytu dokonano również pierwszego rozszerzenia formatu 16+1 od jego utworzenia w 2012 roku, zapraszając do współpracy Grecję, występującą dotychczas w roli obserwatora. Spotkaniu szefów rządów towarzyszyło tradycyjnie forum biznesowe państw uczestników formatu.

W ramach serii spotkań bilateralnych z przedstawicielami państw regionu Chiny podpisały około 40 umów dwustronnych, dotyczących przede wszystkim dalszego otwarcia chińskiego rynku produktów rolno-spożywczych (dotyczyły certyfikacji żywności), a także pogłębiania współpracy w dziedzinie kultury i edukacji. W Dubrowniku dynamiki nabrała współpraca w ramach tzw. Stowarzyszenia Międzybankowego Chin i Europy Środkowo-Wschodniej (China-CEEC Interbank Association), skupiającego banki rozwojowe państw formatu. China Development Bank podpisał umowy o otwarciu linii kredytowych z odpowiednikami z Węgier (o wartości 500 mln euro), Chorwacji (300 mln euro), Rumunii (100 mln euro) i Bułgarii (300 mln euro), a także serbskim Pocztowym Bankiem Oszczędnościowym (25 mln euro).

Szczytowi towarzyszyła trwająca od 9 kwietnia bilateralna wizyta premiera Chin Li Keqianga w Chorwacji. W trakcie wizyty i szczytu podpisano 10 umów z rządem chińskim oraz chińskimi spółkami m.in. z zakresu infrastruktury, rolnictwa, finansów, telekomunikacji i turystyki. Kulminacją bilateralnych rozmów była wizyta premierów Chin i Chorwacji na budowie mostu na półwysep Pelješac, realizowanej przez chińską spółkę CRBC.

Komentarz

- Szczyt w Dubrowniku przyniósł istotne zmiany w działaniu formatu 16+1, czyniące go narzędziem komplementarnym do dialogu UE–Chiny – zarówno na poziomie celów, jak i mechanizmów współpracy. Zgodnie ze złożonymi na szczycie deklaracjami, negocjacje w obszarach należących do kompetencji UE (m.in. transport, reguły handlu i inwestycji, kwestie celne, infrastruktura) prowadzone mają być przede wszystkim poprzez istniejące mechanizmy dialogu UE–Chiny (dotyczy to państw członkowskich UE, 11 z 16 uczestników formatu). Według przekazów prasowych, w negocjowaniu dokumentów uczestniczyli przedstawiciele instytucji UE. W tym wymiarze rezultaty szczytu w Dubrowniku wykraczają poza wygłaszane w poprzednich latach – i powtórzone również w tym roku – ogólne deklaracje wsparcia dla agendy UE–Chiny, a także rozwijania współpracy na zasadach zgodnych z prawem UE. Należące do Unii Europejskiej państwa Europy Środkowej dążą w ten sposób do zmniejszenia dyplomatycznych napięć w relacjach z Brukselą, Paryżem czy Berlinem, promującymi ujednolicanie stanowiska UE wobec Chin. Wykorzystując dialog UE–Chiny, państwa regionu starają się też wzmocnić swoją pozycję negocjacyjną wobec Pekinu w obszarze gospodarki, m.in. dalszego otwarcia chińskiego rynku, a także dostosowania chińskiej oferty finansowej do europejskiego otoczenia biznesowego i prawnego. Z perspektywy chińskiej, europeizacja formatu 16+1 wpisuje się w politykę częściowych ustępstw wobec UE, mających na celu uzyskanie poparcia UE w chińskim konflikcie gospodarczym z USA, a także zahamowanie nasilających się w ostatnim roku protekcjonistycznych tendencji w polityce UE wobec Państwa Środka.
- Dołączenie Grecji do współpracy Chin i Europy Środkowej kontrastuje z polityką ustępstw Pekinu wobec UE, będąc wyraźnym sygnałem zamiaru kontynuowania i rozszerzania regionalnego formatu. Powiększenie liczby członków 16+1 (nazwa ta nadal używana była w Dubrowniku przez stronę chińską) dokonało się w kontekście nasilonych spekulacji i sugestii na temat potencjalnego wygaszenia formatu, obecnych w UE na przestrzeni ostatniego roku. Zaproszenie Grecji – pierwszego państwa „starej" Unii, jednocześnie skonfliktowanego z Berlinem i Paryżem, m.in. na tle polityki wobec Chin – odczytywać należy również jako kolejną, po wizycie Xi Jinpinga we Włoszech, próbę rozgrywania przez Pekin napięć pomiędzy Północą a Południem w UE. Włączenie Aten do rozmów formatu 16+1 jest logicznym krokiem z punktu widzenia chińskich projektów transportowych i finansowych na obszarze Półwyspu Bałkańskiego. Pozwoli ono na wzmocnienie współpracy transgranicznej w ramach korytarza transportowego (paneuropejski korytarz X) łączącego należący do chińskiego COSCO port w greckim Pireusie z państwami Europy Środkowej przez terytorium Serbii i Macedonii. Włączenie Grecji do 16+1 zwiększy także istniejącą w ramach formatu konkurencję portów o przyciąganie potoków towarowych z Chin, m.in. na wybrzeżu Adriatyku (Koper, Rijeka), Morza Czarnego (Konstanca, Warna) i Bałtyku (Gdańsk, Ryga).
- Mimo przeniesienia części negocjacji między Chinami a Europą Środkową do dialogu UE–Chiny szczyt w Dubrowniku przyniósł pogłębienie relacji w innych sferach, leżących w kompetencjach państw członkowskich. Wpisuje się to w chińską strategię budowania poparcia w UE poprzez bilateralne koncesje wobec nich, stosowaną m.in. podczas tegorocznej wizyty Xi Jinpinga we Francji czy konsultacji międzyrządowych Chiny–Niemcy z 2018 roku. Podpisane na szczycie umowy gospodarcze dotyczą m.in.

certyfikacji środkowoeuropejskich produktów rolno-spożywczych na rynku chińskim – dostęp do tego sektora jest od lat przedmiotem negocjacji w ramach 16+1. Na uwagę zasługują również dwustronne porozumienia o finansowaniu, podpisane przez China Development Bank, na łączną kwotę 1,2 mld euro, realizowane w ramach Stowarzyszenia Międzybankowego Chin i Europy Środkowo-Wschodniej (utworzonego na szczycie w Budapeszcie w 2017 roku, z koordynacyjną rolą Węgierskiego Banku Rozwojowego MFB). Mechanizm oferowania finansowania bezpośrednio bankom rozwojowym państw formatu – w miejsce proponowanych dotychczas przez chiński Exim Bank kredytów na wybrane przez Chiny projekty infrastrukturalne – otwiera drogę do większego wpływu państw regionu na sposoby wykorzystania chińskich środków. Finansowanie przeznaczone ma być na projekty w obszarze infrastruktury, elektroenergetyki, telekomunikacji oraz wsparcia sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Łączna wielkość finansowania dla regionu przekroczy najpewniej w kolejnych latach 2 mld euro, deklarowane pierwotnie przez premiera Li Keqianga w 2017 roku. Część państw regionu ma umowy ramowe na dalsze finansowanie, m.in. Bank Rozwojowy Bułgarii ma pozyskać 1,2 mld euro w kolejnych transzach. Wedle „Wytycznych" do współpracy mają zostać zaproszone europejskie instytucje finansowe z państw nienależących do formatu.

- Wizyta premierów Chin i Chorwacji na placu budowy mostu na półwysep Pelješac miała istotny wymiar polityczny na płaszczyźnie dwustronnej i europejskiej. Ze względu na dyskutowane na poziomie UE pomysły ograniczenia dostępu chińskich firm do przetargów publicznych (w celu otwarcia rynku budowlanego w Chinach), projekt mostu na Pelješac promowany jest przez stronę chińską jako przykład konkurencyjności kosztowej i efektywności chińskich firm, a także chiński wkład w integrację ekonomiczną UE. Budowa mostu przedstawiana jest również jako flagowy projekt formatu 16+1, co wskazuje na chińskie ambicje w obszarze publicznych przetargów na budowę infrastruktury w UE. Promując projekt, Chorwacja przedstawia się jako kraj, który z sukcesem połączył współpracę z Chinami w dziedzinie infrastruktury z przestrzeganiem preferowanego przez UE konkurencyjnego trybu wyboru wykonawcy, będącego obszarem kontrowersji w relacjach UE–Chiny. Finansowany ze środków UE projekt o wartości ok. 280 mln euro jest największym projektem budowlanym w UE wygranym przez chińską spółkę od 2009 roku, a jednocześnie pierwszym dużym projektem państwowego koncernu China Communications Construction Company (największej chińskiej spółki budowlanej, właściciela spółki CBRC, obecnej m.in. w Serbii) na rynku UE.
- Chorwacja wykorzystała również szczyt i towarzyszącą mu bilateralną wizytę premiera Li Keqianga, do działań mających na celu zwiększenie chińskiego zaangażowania w inne projekty infrastrukturalne na terenie kraju. Chorwaci dążą do włączenia chińskich firm w rozwój sieci kolejowej od portu w Rijece do granicy z Węgrami. Celem tego wieloetapowego projektu, który obok terminalu LNG na wyspie Krk jest sztandarową chorwacką propozycją w ramach Inicjatywy Trójmorza, jest poprawienie pozycji Rijeki w stosunku do innych portów adriatyckich (a zwłaszcza wobec słoweńskiego portu Koper). Część powstającej w tym korytarzu infrastruktury otrzymała wsparcie z funduszy UE, jednak problemem pozostaje finansowanie najtrudniejszego, górskiego odcinka trasy pomiędzy Rijeką a miastem Karlovac, którego koszty mogą sięgnąć nawet 1,5 mld euro. Strona chorwacka gotowa jest zgodzić się na propozycję chińską, która zakłada budowę

odcinka przez podmiot chiński w zamian za udzielenie długoletniej koncesji na jego zarządzanie. Wyrazem chorwackiej otwartości są podpisane w Dubrowniku memoranda dotyczące współpracy w tworzeniu intermodalnego korytarza transportowego oraz współpracy przy projekcie modernizacji odcinka linii kolejowej z Rijeki do Zagrzebia.

- Szczyt w Dubrowniku wskazuje, że punkt ciężkości współpracy gospodarczej w formacie 16+1 może zostać przeniesiony na państwa regionu należące do UE. Mniej uwagi poświęcono tam państwom Bałkanów Zachodnich, do których do tej pory skierowana była większość chińskiego finansowania (ok. 7 mld z wartej 10 mld dolarów linii kredytowej Exim Bank). Chiny są obecne przede wszystkim w Serbii, gdzie chińskie przedsiębiorstwa przejęły istotne firmy przemysłu ciężkiego oraz realizują liczne inwestycje drogowe i kolejowe. Ponadto Chiny kredytują realizację inwestycji infrastrukturalnych w Czarnogórze i Macedonii oraz nowych bloków w elektrowniach węglowych. Choć na szczycie podpisano dwa memoranda o porozumieniu z Serbią dotyczące realizacji kolejnych odcinków połączeń drogowych, to chińska oferta dla państw Bałkanów Zachodnich była skromna. Słabość administracji państw bałkańskich powoduje, że nie są one w stanie przygotować i szybko zrealizować projektów atrakcyjnych dla strony chińskiej. Dowodzą tego kolejne opóźnienia modernizacji połączenia Belgrad–Budapeszt. Po drugie państwa bałkańskie mają ograniczone możliwości zaciągania kredytów ze względu na wysoki poziom zadłużenia. Co więcej aktywność Chin w państwach bałkańskich spotkała się z ostrą krytyką ze strony państw UE (szczególnie Niemiec) oraz USA. To powoduje, że obie strony ostrożniej podchodzą do podejmowania kolejnych wspólnych przedsięwzięć.

Współpraca: Marta Szpala